

LA PARADIPLOMACIA DESDE
CINCO PERSPECTIVAS: REFLEXIONES TEÓRICAS
PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA COMUNIDAD
EPISTÉMICA EN AMÉRICA LATINA

*PARADIPLOMACY FROM FIVE PERSPECTIVES:
THEORETICAL REFLEXIONS FOR THE CONSTRUCTION
OF AN EPISTEMIC COMMUNITY IN LATIN AMERICA*

Nahuel Oddone*

RESUMEN:

Los procesos de transformación experimentados en el escenario internacional han conducido a otorgar mayor importancia a los asuntos transnacionales, así como un mayor reconocimiento a actores no estatales en lo que respecta a su influencia sobre la política mundial. Estos procesos, para cambiar el escenario internacional, inicialmente se originan dentro de un Estado-Nación, desde el componente subnacional y subestatal. A partir de esto, se introduce el concepto de paradiplomacia, el cual involucra la participación de los gobiernos no centrales en el ámbito de las relaciones internacionales, con el objetivo de impulsar diversas dimensiones que vayan más allá de la política constitucional interna, como en lo económico, cultural, etc. De esta manera, la paradiplomacia resulta ser una pieza importante para cada país en el sistema internacional, capaz de modificar relaciones intergubernamentales, relaciones transnacionales, políticas exteriores y estructuras de integración. Por su relevancia, la paradiplomacia se analiza desde cinco perspectivas teóricas: 1) actor internacional; 2) política exterior y procesos de toma de decisiones; 3) desarrollo territorial; 4) integración regional y 5) gobernanza.

Palabras Clave: Subnacional; subestatal; paradiplomacia; relaciones intergubernamentales; relaciones transnacionales.

ABSTRACT:

Transformation processes experienced in the international arena have led to bestow higher priority to transnational issues, as well as greater recognition of non-state actors in regard to its influence on world politics. These processes, to change the international scope, initially are originated within a nation-state, from the sub-national and sub-state component. Starting from this, is introduced the concept of paradiplomacy, which involves the participation of non-central governments in the field of international relations, with the aim of promoting different dimensions that go beyond the internal constitutional policy, as in economic aspects, cultural aspects, etc. Thereby, paradiplomacy demonstrates to be an important piece for each country in the international system, which is capable of modifying intergovernmental relations, transnational relations, foreign policies and structures of integration. For its relevance, paradiplomacy is analyzed from five theoretical perspectives: 1) international actor; 2) foreign policy and decision-making processes; 3) territorial development; 4) regional integration and 5) governance.

Keywords: Sub-national; sub-state; paradiplomacy; intergovernmental relations; transnational relations.

* Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Correo electrónico: oddone.nahuel@gmail.com

Introducción

Probablemente, al entender la movilización política subnacional más allá de las fronteras para fortalecer un grupo de territorios en este mundo global, se deban considerar –en primer lugar– los procesos de transformación ocurridos al interior del Estado-Nación. Sin lugar a dudas, dentro de la teoría de las relaciones internacionales, han sido fundamentales los aportes de Keohane y Nye (1988), quienes entendieron, sobre el final de la Guerra Fría, que nuevos temas de la agenda internacional estaban surgiendo al mismo tiempo que emergían otros actores de naturaleza no estatal. Vale la pena mencionar que estos autores no realizaron una construcción teórica sobre el relacionamiento internacional a partir de actores subnacionales, pero su entendimiento sobre el surgimiento de relaciones intergubernamentales y transnacionales, en paralelo con las relaciones interestatales, contribuyó con el desarrollo teórico de la proyección internacional desde el componente subnacional o subestatal. Los procesos de transformación experimentados en el escenario internacional han elevado “la importancia de los asuntos transnacionales y facultaron a diferentes actores para tener un papel más amplio en la política mundial” (Nye, 2003, p. 2).

Las modificaciones de política interna que se han observado al interior de los Estados nacionales desde el fin de la Guerra Fría, en donde la rígida centralización estatal ha dado lugar a un mayor reconocimiento de la autonomía de las unidades subnacionales compositivas así como a procesos de descentralización y de transferencia de competencias que han fortalecido las capacidades de los gobiernos locales y regionales. Todos estos procesos internos, al mismo tiempo, han tendido a modificar la calidad democrática de los países, ya que el factor *responsiveness*, entendido como el cumplimiento de las demandas, intereses, expectativas de los ciudadanos y ciudadanas se ha convertido en una variable fundamental de los diferentes niveles de gobierno de los Estados.

Los gobiernos subnacionales han interpretado su proyección internacional desde dos perspectivas: 1) como una movilización política con raíces internas producto de las demandas de sus ciudadanos y ciudadanas conectados globalmente a partir de las tecnologías de la información y la comunicación con sus pares de otros países, con sociedades civiles más densificadas, que los han llevado a demandar políticas públicas con mayor innovación y eficacia o la transferencia de buenas prácticas internacionales; y, por otro lado, 2) como una respuesta “desde el territorio” a la fragmentación de la economía global que los ha obligado a “encadenarse” productivamente con nuevos esquemas y lógicas que se basan en la necesidad de construir ventajas comparativas dinámicas en el marco de la conformación de mega mercados y la irrupción de cadenas globales de valor, al mismo tiempo que todavía persiguen la disminución de la heterogeneidad

estructural que ha caracterizado las economías nacionales y la resolución de otras asimetrías.

La paradiplomacia también puede verse como una suerte de democratización de la política exterior, al contemplar las necesidades e intereses de los diferentes niveles al interior de un Estado. A continuación se analiza la paradiplomacia desde cinco perspectivas teóricas, para luego extraer algunas conclusiones de carácter crítico.

La paradiplomacia desde cinco perspectivas teóricas

En los últimos años, la mayor complejidad de las relaciones internacionales ante la emergencia de nuevos y más plurales actores, la generalización de procesos democráticos y descentralizadores en el mundo, el renacimiento de las dinámicas políticas y sociales de base territorial, y la generación de nuevas visiones sobre el desarrollo, llevaron a replantear los esquemas clásicos de cooperación internacional. (Romero, 2004, p. 19)

También se replantean las diferentes formas de relacionarse por parte de los gobiernos subnacionales. Varios son los debates que se han generado desde la interpretación de esta actuación internacional de los gobiernos no centrales. En esta nueva inserción global de actores político-jurisdiccionales *recién llegados* al mundo de la postguerra fría, la idea de Estado Nacional omnipotente pierde exclusividad, planteándose la necesidad de una formulación de nuevos paradigmas en las relaciones internacionales. Se asiste a una valorización de nuevas escalas geográficas supranacionales y subnacionales, así como al surgimiento de nuevos conflictos a partir del entrecruzamiento y superposición de actores, espacios, competencias y procesos tanto transnacionales como locales.

En materia de relaciones internacionales subnacionales existe una abundante bibliografía que no ha sido sistematizada desde una perspectiva de encuadre teórico (Luna Pont, 2010). No obstante, siguiendo los abordajes teóricos iberoamericanos de García Segura (1992; 1993), Aldecoa y Keating (2001), Cornago (2001, 2010), Martín López y Oddone (2010) y Mariana Luna Pont (2010), se pueden registrar cinco grandes encuadres teóricos: 1) Desde la perspectiva del actor internacional; 2) desde la perspectiva de la política exterior y los procesos de toma de decisiones; 3) desde la perspectiva de desarrollo territorial; 4) desde la perspectiva de la integración regional y 5) desde los enfoques de la gobernanza.



Figura 1. Paradiplomacia desde cinco perspectivas teóricas. Elaboración propia.

Desde la perspectiva del actor internacional

Caterina García Segura (1993) parte de un interrogante absolutamente vigente: “¿quién consigue ejercer su influencia en la esfera internacional?, es decir, retoma la pregunta de ¿cuáles son los actores del sistema internacional?, que ha sido una constante en la evolución teórica de la disciplina de las relaciones internacionales. La cuestión ha sido, y sigue siendo, clave en el debate teórico, puesto que de las repuestas que se le dan a esta cuestión derivan las diferentes aproximaciones al estudio de las relaciones internacionales” (García Segura, 1993, p. 14).

Históricamente el predominio de visiones estatocéntricas focalizadas en el modelo westfaliano ha limitado la naturaleza y orientación de la política internacional, pero con el surgimiento de las *perspectivas transnacionalistas* en los

años setenta comenzó un proceso de reconocimiento de nuevos actores internacionales y de diversificación de sus canales de relacionamiento, dada la interdependencia creciente que se observaba en el sistema internacional. De hecho, el fin del mundo bipolar es un hecho que no se puede desvincular del proceso de cambio estructural de las economías centrales, de la consolidación de las relaciones del tipo Norte-Norte entre las potencias mundiales y del nacimiento de un orden económico internacional entendido desde la lógica de una interdependencia compleja de carácter global.

El alemán Karl Kaiser, considerado uno de los padres del transnacionalismo junto a Robert Keohane y Joseph Nye, indicó que nunca el modelo estatocéntrico había existido en estado puro en la historia (salvo en los siglos XVIII y XIX en los que la situación internacional se aproximó a tal esquema) y criticó el olvido que especialistas habían tenido respecto a las interacciones a través de las fronteras, los grados de interpenetración e interdependencia y la importancia de los actores no estatales (Kaiser, 1969). Desde esta perspectiva, el concepto de política internacional de basamento realista no refleja la complejidad del sistema internacional. El modelo que mejor explica las relaciones y dinámicas de la sociedad internacional es el de la política multinacional, que comprende los procesos en los cuales las burocracias públicas reparten valores en los marcos de toma de decisiones que están en interpenetración a través de las fronteras nacionales (Kaiser, 1969). A partir de esta interpretación, Kaiser estructura tres modelos: la toma de decisión multiburocrática, la integración y la política transnacional.

Por aquel entonces, los estudios internacionales empezaron a considerar los denominados *nuevos actores internacionales*, principalmente a partir de la gravitación de las empresas multinacionales, el surgimiento de nuevas organizaciones internacionales, la conformación de organizaciones no gubernamentales y la emergencia de movimientos sociales transnacionales (Mansbach, Ferguson y Lampert, 1976). La complejidad era tal que las concepciones más tradicionales ya no lograban explicar el surgimiento, desarrollo e intensidad de las relaciones internacionales solo desde la óptica de las relaciones interestatales. La *interdependencia compleja* se cuestionaba así el modelo del Estado-Nación como actor unitario de la *realpolitik*; generando un incremento en el número y tipo de actores internacionales, una agenda internacional sin jerarquías o con una jerarquía más difusa en la *política mundial* de la que emergían múltiples canales de relacionamiento que podían ser interestatales, transgubernamentales o transnacionales; y en la que tendía –por un lado– a devaluarse de manera creciente el uso de la fuerza militar y –por el lado– a aumentar la importancia de los factores económicos en el sistema internacional (Keohane y Nye, 1977).

Junto a la concepción de burocracias públicas de Kaiser (1969), el reconocimiento de los canales transgubernamentales de Keohane y Nye (1977), entendidos como las redes de relaciones entre burocracias gubernamentales encargadas de tareas similares, se introdujeron las líneas de análisis sobre los actores gubernamentales domésticos a partir de las cuales, en gran parte, se comenzarían los estudios sobre la acción internacional de los gobiernos subnacionales. Es de mencionar que Keohane y Nye no abordaron esta última cuestión, pero contribuyeron con sus estudios a la apertura de esta nueva perspectiva en el campo disciplinar de las relaciones internacionales.

Si en los enfoques más tradicionales la categoría actor se define a partir de un criterio jurídico-formal; en los enfoques posteriores al transnacionalismo la justificación es de tipo funcional a partir del proceso por el cual la entidad subnacional reúne la capacidad de movilizar recursos para alcanzar objetivos y ejercer influencia en el sistema internacional (Russell, 2010). En consecuencia, la *autonomía* sucede –en cierta manera– a la soberanía como una categoría de análisis y se valora *la habilidad o capacidad* de las entidades subnacionales para provocar consecuencias en la política mundial (García Segura, 1992; 1993 y Luna Pont, 2010). García Segura (1993) enfatiza que ya Keohane y Nye insistieron “en la importancia de la capacidad o de la habilidad versus la definición o calificación de entidad soberana: cuando entidades no estatales son capaces de afectar el curso de los acontecimientos internacionales se convierten en actores y, por tanto, entran en competencia con el Estado-nación” (García Segura, 1993, p. 16) como ha sucedido con ciertos actores del terrorismo internacional y el crimen organizado que no responden a ningún Estado en particular.

Papel fundamental jugó en este contexto Chadwick Alger, quien hizo un llamado para orientar las investigaciones internacionales desde lo local, centrando a las ciudades, de perfil industrial principalmente, como unidades de aproximación de la política mundial. Para Alger (1977), las ciudades desempeñan un papel importante en la política global debido a que son núcleos creadores de nueva tecnología y cultura que se expande a partir de ellas, son nodos de los sistemas internacionales que facilitan la interconexión, son los cuarteles generales desde donde se ejerce la idea del control tanto gubernamental como no gubernamental y por la identificación ciudadana y la protección que las personas encuentran en ellas.

Ivo Duchacek intervendría en el debate, centrando su análisis en los Estados federales¹, proponiendo analizar las múltiples voces que se escuchan en el ámbito

1 Según Watts (1999), existen varias razones por las que se dio un auge del federalismo en la década del noventa. Una primera razón es la consolidación de la democracia, expresada en la aspiración de la ciudadanía de ser representada a través de gobiernos más cercanos a sus intereses, es decir,

internacional, entre las que prestaba particular atención a los actores gubernamentales subnacionales², los que posteriormente serían considerados entre los *perforadores* de la soberanía estatal. Para explicar el fenómeno de penetración de las fronteras nacionales, Duchacek, Latouche y Stevenson (1988) las entienden como tamices (*sieves*) frente a la imagen realista de las fronteras como caparazones (*hard shells*) impenetrables que podrían estar representadas por las denominadas “instituciones conchillas” (Giddens, 2000), instituciones que se han vuelto inadecuadas para las tareas que están llegando a ser llamadas “instituciones *zombies*” (Beck, 1997), instituciones externamente percibidas como iguales, pero internamente se encuentran en un proceso de cambio. La interdependencia acaba con los compartimentos estáticos, los que empiezan a ser interferidos y penetrados (*marbled*) por otros actores. Entre los estudios se clasifican los diferentes perforadores; identificando incluso como categoría de análisis a los perforadores subnacionales, entre los que se destacan los gobiernos locales, municipales o regionales, especialmente las comunidades territoriales o etnoterritoriales³.

La fragmentación del Estado nacional se convirtió prontamente en un tema abordado desde las múltiples corrientes de las relaciones internacionales, dada la dispersión geográfica de las actividades económicas característica de la globalización. Los procesos de descentralización en numerosos países y la delegación de parte de la soberanía hacia instituciones supranacionales en el marco del nuevo regionalismo pusieron en tela de juicio al Estado a partir de lo que algunos estudios entendían como *el fin del Estado Nación* (Kenichi, 2005) o la generación de un *Estado red* (Castells, 1998); o por el surgimiento de las llamadas *ciudades-regiones* (Calzada y Björk, 2014), de las *ciudades liberales* (Harvey, 2010), de las *ciudades globales* (Sassen, 1991), o de las *regiones-Estado* (Ohmae, 2005), o incluso, de las *regiones no territoriales* (Ruggie, 1993).

En este contexto, las unidades subnacionales se convierten en objeto de estudio como actores relevantes de la política internacional, confrontándose con el surgimiento de nuevas aproximaciones y teorías que abordan la territorialidad desde una perspectiva moderna. La económica no territorial forma parte de un mundo que tiene como premisa “la importancia soberana del movimiento” y no

gobiernos con un mayor grado de *responsiveness*. La segunda razón tiene que ver con la globalización donde interactúan fuerzas políticas y económicas a nivel doméstico e internacional, así como al reconocimiento del carácter no centralizado de la economía de libre mercado (reestructuración del capitalismo global). La tercera razón se relaciona con la noción de subsidiariedad, es decir, con la idea que los gobiernos centrales deberían únicamente atender las labores que sus unidades constitutivas no puedan cumplir por sí mismas (Watts, 1999, pp. 4-5).

2 Otros actores considerados por Duchacek son la oposición, las comunidades etnoterritoriales y los grupos de interés.

3 Los otros perforadores son la oposición; los grupos de intereses privados y los inmigrantes.

del lugar. “La importancia a largo plazo de la región, al igual que el de las ferias medievales, puede residir en sus nuevas formas de comportamiento e institucionales y en las construcciones del espacio-tiempo novedosas” (Ruggie, 1993, p. 173). La conceptualización avanzó en tal sentido, que algunos autores empezaron a hablar de *políticas post soberanas* (MacCormick, 1993). Asimismo, algunos propugnaban un abandono del término de relaciones internacionales y su sustitución por el de *política global* como primer indicativo de nuevas modalidades de manejo de los asuntos agregados (Ferguson y Mansbach, 1996) que posteriormente se reafirmaría en el paradigma de la gobernanza, cuya evolución se ha convertido en uno de los sostenes fundamentales de la acción internacional de los gobiernos subnacionales. Dada su evolución, los enfoques de la gobernanza son analizados como una perspectiva teórica independiente.

Desde la política exterior y los procesos de toma de decisiones

Al igual que en la perspectiva del actor internacional, inicialmente en las concepciones más tradicionales de política exterior y de procesos de toma de decisiones, han predominado los enfoques centrados en el Estado nacional y en la división taxativa entre los asuntos internos y externos.

Mientras que los análisis de relaciones internacionales se centran en los procesos de interacción global que involucran por lo menos a dos unidades diferentes dentro del sistema internacional, los estudios de política exterior se refieren a aquellas acciones que tienen lugar en un determinado país y que se dirigen a su medio externo. (Van Klareven, 1984, pp. 15-16)

Incluso, dentro de las variables que afectan el comportamiento de política exterior la clasificación más conocida y utilizada es aquella que distingue entre factores externos e internos (Van Klareven, 1984).

Hay tres grandes cuestiones que definen y diferencian la política exterior de los países: 1) la agenda internacional, es decir, los intereses concretos que los países persiguen en su accionar externo; 2) los objetivos, la posición que ese país desea alcanzar o el estado de cosas que pretende lograr a través de la satisfacción de sus intereses⁴ y 3) el estilo que caracteriza la formulación y aplicación de esa política que remite el carácter activo o pasivo del Estado.

4 Su definición implica tres pasos: 1) su establecimiento y formulación; 2) determinación de posiciones disponibles y 3) elección de cursos de acción (la adopción de la decisión).

Desde la corriente realista, la política exterior es una prerrogativa de los gobiernos centrales y expresa el *interés nacional*⁵, incluso el enfoque de la política del poder considera las acciones de otras naciones como los principales factores condicionantes de las decisiones en materia de política exterior de un determinado país. Los primeros estudios que se apartaron de este modelo tradicional de actor racional unificado se dirigieron hacia los *modelos burocráticos y organizacionales*.

Estos enfoques que tendieron a fragmentar la unicidad de la política exterior favorecieron un acercamiento relativamente lento de ciertos estudios teóricos de las unidades subnacionales y su influencia sobre la política exterior nacional. Surgieron así enfoques como la *diplomacia de dos niveles* (Evans, Jacobson y Putnam, 1993; Putnam, 1998) o el de la *segunda imagen invertida* (Gourevitch, 1996). La diplomacia de doble nivel está constituida por un nivel en el que se sientan los representantes del Estado frente a frente a negociar en la arena internacional y, por otro, aquel que han de desarrollar los representantes del Estado en la arena doméstica, sea para su ratificación o para favorecer la credibilidad de la posición negociadora. En la segunda imagen invertida, Peter Gourevitch (1996) busca revocar la interpretación estática de la *segunda imagen waltziana*,⁶ revisando los orígenes internacionales de la política doméstica. “El sistema internacional no es sólo una consecuencia de la política y estructuras domésticas, sino una causa de las mismas” (Gourevitch, 1996, pp. 23-24); por ello “las relaciones internacionales y la política doméstica están tan interrelacionadas que deberían ser analizadas simultáneamente, como un todo” (Gourevitch, 1996, p. 67).

En este contexto, Duchacek (1970; 1986), Michelmann y Soldatos (1990) introdujeron el estudio sistemático del vínculo entre *federalismo y política exterior*. La nueva interpretación del federalismo implica también apartarse de sus concepciones clásicas en las que las unidades compositivas del Estado renunciaban a su capacidad de actuar en política exterior en pos del gobierno central que ejerce dicha representación. La evolución de los estudios ha incluido casos de regiones pertenecientes a Estados unitarios. Se observa, así, una fragmentación o segmentación de la política exterior en la que participan los distintos poderes públicos, ejecutivo, legislativo y judicial en sus múltiples niveles, y un grupo creciente de actores no estatales, que ocasionan una transformación general de la diplomacia con base en su flexibilización.

5 “El fundamento de la política exterior es el interés nacional, entendido éste como las necesidades sociales, políticas y económicas que un Estado tiene para su existencia y funcionalidad (Velázquez, 2005: 70).

6 Waltz (1954) plantea en el libro *El hombre, el Estado y la Guerra* tres niveles de análisis para las relaciones internacionales: una primera imagen centrada en el hombre, una segunda imagen en el Estado y una tercera en el Sistema.

La llegada periódica de nuevas diplomacias ha sido acompañada cada vez más con grandes dosis de esperanza; invariablemente la esperanza por la paz, la emancipación, la seguridad, la prosperidad, la igualdad y otras aspiraciones normativas. Sin embargo, para evaluar cómo y por qué estas esperanzas se han visto frustradas no se puede hacer correctamente sin el reconocimiento de que la promesa de la diplomacia, como cualquier idea o práctica, es discutible. (Costas y Der Derian, 2010, p. 6)

Es en este debate sobre la diplomacia, de sus procesos de decisión y de su desarrollo en Estados federales, que la paradiplomacia comienza a ser interpretada como una suerte de democratización de la política exterior al contemplar las necesidades e intereses de los diferentes niveles al interior de un Estado. Stéphane Paquin resalta enfáticamente que solo se puede hablar de paradiplomacia cuando el mandato está otorgado a representantes oficiales por un gobierno subestatal para negociar con actores internacionales (Paquin, 2004).

Para Lecours (2002), cuatro son las estructuras o condicionantes que determinan la política internacional de las unidades subnacionales en Estados federales: 1) el marco institucional formal, es decir, las prerrogativas que el gobierno central otorga a los gobiernos subnacionales; 2) la forma y tipo de relaciones que se establecen entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central (grado de conflicto o cooperación entre ambas partes); 3) la representatividad de los gobiernos subnacionales en las instituciones federales (vale la pena analizar la representatividad tanto formal cuanto informal); y, 4) el vínculo entre la agenda nacional y los intereses de las unidades subnacionales.

Cornago (2010) ha subrayado que los procesos de descentralización están afectando el régimen de la política exterior, entendido como “el conjunto de principios, reglas y normas que, formalmente reconocidos o no, establecen el límite de las opciones políticamente permisibles para un gobierno en su política exterior” (Kegley, 1987, p. 247) y desde la perspectiva que “las estructuras constitucionales y las relaciones políticas internas no sólo ayudan a determinar los procesos a través de los cuales emerge la acción exterior que también pueden afectar materialmente a la propia sustancia de esas políticas y a la capacidad disponible en los gobiernos para lograr sus objetivos en el sistema internacional” (Cornago, 2010, p. 119).

Esta perspectiva ha cobrado una mayor fuerza durante los últimos años, ya que desde las cancillerías y ministerios de relaciones exteriores, especialmente en América Latina, se han realizado seminarios y conferencias, para comprender el fenómeno de la paradiplomacia y sus vínculos con la política exterior.

Desde la perspectiva del desarrollo territorial

A partir de la convergencia de diferentes disciplinas como la economía política internacional (EPI), la nueva geografía económica, la economía del desarrollo y los estudios urbanos, a mediados de los ochenta, se inició una línea de investigación sobre la reterritorialización de la economía que permitió debatir de manera más amplia la relación entre economía, desarrollo y territorio (Fujita, Krugman y Venables, 1999).

El territorio recupera una función central en el vínculo sociedad-mercado global, explicando los cambios generados por el Estado, los procesos de descentralización, y las capacidades de respuesta desde lo subnacional y sus posibles articulaciones, tanto a nivel nacional como transnacional, inter-regional e internacional para dar una “repuesta a la globalización”. La EPI, sin tener como su preocupación central la acción internacional subnacional, analiza el fenómeno en términos de agentes que buscan maximizar su *utilidad, beneficios* o *satisfacción* en un contexto construido a partir de constreñimientos e incentivos producto de la globalización. De esta manera, las modificaciones en los sistemas de intercambio económico transnacionalizados se corresponden con unas nuevas formas de gestión territorial internacionalizada.

Con la internacionalización del capital, se fractura la urbanización industrial que había caracterizado el sistema de acumulación capitalista hasta la década del setenta, particularmente evidente en las capitales nacionales y sus áreas metropolitanas. Este mismo proceso de internacionalización y posterior transnacionalización del capital impactó geográficamente modificando las escalas nacionales de acumulación, las regulaciones estatales y los procesos urbanos y rurales a partir del surgimiento de nuevos centros urbanos y el desplazamiento del campo a la ciudad; como también contribuyó con la creciente importancia de determinadas zonas de frontera por ser nodos claves para la integración física o comercial, o por poseer o contar con recursos naturales estratégicos.

“La desmilitarización de las fronteras y la desmitificación y decadencia de la ideología de la soberanía nacional; la declinación de las políticas de desarrollo regional, poblamiento e integración interna a ultranza de los territorios nacionales; la relocalización de los actores de producción y la redefinición de las relaciones espaciales por medio de las nuevas alternativas tecnológicas de producción, circulación y comunicación; están dando testimonio de que ha vencido toda una forma de concebir la gestión territorial” (Ciccolella, 1997, p. 65). El territorio ya no es solo un elemento de contención y delimitación de los países; las interacciones socio-económicas en los espacios ampliados se extienden creando nuevos escenarios culturales, nuevas dimensiones de desarrollo

económico y construyen –a su vez– nuevas configuraciones territoriales en un nivel transnacional que perforan la soberanía (Krasner, 2001), en un proceso de escalamiento del territorio (Jessop, 2002) o de salto de escalas (Smith, 1993), de interdependencia (Keohane y Nye, 1988) o de dinámicas glocales (Robertson y White, 2004).

Se constituye así una redefinición de la escala en la que se realiza la dinámica del capital y un nuevo diseño territorial; lo que para algunos se ha denominado *glocalización*, un proceso combinado de globalización y reconfiguración local territorial (una geografía local del capital); procesos de desterritorialización y reterritorialización simultáneos que han afectado las relaciones entre ciudades y Estados como modos interrelacionados de organización socio-económica, política y geográfica (donde ambos son esenciales formas de territorialización del capital). Para Ciccolella (1997), estos cambios se corresponden con los procesos de reterritorialización más que desterritorialización. Los procesos de mutación territorial que se observan pueden entenderse como “procesos de reterritorialización, refuncionalización territorial, nuevas fronteras o nueva territorialidad, inducida por el nuevo orden capitalista, antes que hablar de desterritorialización o extraterritorialidad. la dimensión territorial y las particularidades de cada territorio han ganado en riqueza e intensidad de contenidos, mientras que lo que si se ha resumido a su mínima expresión es la distancia o la dimensión espacio-temporal” (Ciccolella, 1997, p. 66).

En suma, la reestructuración del proceso de acumulación, los nuevos espacios de producción y consumo y las nuevas políticas espaciales emergen de la interface local/global. Procesos que en conjunto llevan a una redefinición del lugar de la localidad, la que pasa a ser un espacio de regulación y organización institucional cada vez más desconectado de las matrices territoriales del sistema interestatal y sustentado en una nueva retórica acerca de lo local. El concepto de *espacio* como soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas suele llevar implícita la idea de homogeneidad. Dentro del espacio, se analizan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración o la polarización del crecimiento. Desde la perspectiva del desarrollo local y regional, importa el concepto de *territorio*, que incluye la heterogeneidad, las características medioambientales específicas y los actores sociales, así como la existencia o el acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial (Alburquerque, 1995).

Si bien la economía mundial no impacta de modo homogéneo en todos los territorios, en su mayoría se puede reconocer algún elemento particular o efecto específico producto del proceso de reconfiguración local tras el impacto de la globalización. Desterritorialización y reterritorialización serían así el resultado

del movimiento del capital transnacional, de la generación “natural” de nuevos espacios de acumulación, producción y consumo, y de las políticas públicas diseñadas para atraer a ese capital o mitigar su ausencia. En consecuencia, el entendimiento y la interpretación del *lugar* son siempre objeto de dinámicas locales y globales no necesariamente excluyentes. Los resultados de la acción paradiplomática aún siguen teniendo una cierta concentración entre las ciudades capitales nacionales o de las provincias o departamentos; o bien, en aquellas posicionadas en corredores estratégicos o cerca de importantes obras de infraestructura.

Lo local y lo global no se excluyen mutuamente; lo local tan solo debe entenderse como un aspecto de lo global. “No tiene sentido definir lo global como si necesariamente excluyera lo local” (Robertson y White, 2004, p. 23). Lo local es el ámbito donde se vive lo global. “La globalización significa también acercamiento y mutuo encuentro de las culturas locales, las cuales se deben definir de nuevo en el marco de este *clash of localities*” (Beck, 1997, p. 79). Los gobiernos locales se encuentran interconectados por flujos, lo que ha generado modificaciones en su perfil pero, sobre todo, en sus políticas públicas. “Esto significa que los lugares no pueden ser más considerados como entidades cerradas, autosuficientes. Para que haya interconexión se necesitan lugares densos de actividad, ricos de identidad y cultura, pero también disponibles a abrirse hacia el exterior. En definitiva, todo depende de la vitalidad de lo local. Es decir, del papel que la economía local, pero también de la sociedad local -instituciones, tercer sector, voluntariado, asociaciones culturales y por los nuevos derechos- sepan desarrollar para construir economía y territorio. Todos los sujetos locales tienen que estar implicados” (Bonomi, 2004, p. 72). La glocalización sería, entonces, la globalización de lo propio, del territorio, del concepto *ajustable* de lo local.

El concepto de glocalización tiene la ventaja de prestar atención a la concepción del lugar y a las diferencias socioculturales y antropológicas con respecto a la idea de tiempo⁷ y de su homogeneización, dada la condición global de algunos procesos. La glocalización es un fenómeno social, colectivo, pero a la vez individual, que modifica las relaciones entre el ciudadano o ciudadana y su comunidad, entre la comunidad y sus instituciones, entre *local government* y el *central government*, entre los diferentes mecanismos de inclusión global, nacional o local. Incluso, la glocalización modifica la relación entre ciudadanía

7 Siguiendo a Beck (1997), se interpreta que: “la multilocalidad o politipicidad, la transnacionalidad de la biografía y la globalización de la propia vida; proporcionan un motivo ulterior para el socavamiento de la soberanía del Estado nacional ... se disuelve así, la interdependencia entre lugar y comunidad (o sociedad). El acto de cambiar de y de elegir lugar es el padrino de la glocalización de las biografías” (Beck, 1997, p. 111).

y contrato social en el sentido *dahrendoffniano* que cada sociedad escribe y rescribe el contrato social de su generación. Como han sostenido Robertson y White (2004, p. 32): “actualmente la forma de la globalización se remodela reflexivamente () en manera tal de acentuar los proyectos de glocalización como característica constitutiva de la globalización contemporánea”. En términos generales, la glocalización se habría plasmado institucionalmente en un incremento de las competencias y del papel de las autoridades subestatales en la gestión del desarrollo económico y social de los territorios de su jurisdicción.

Como resultado de los debates glocales, ha tomado cuerpo la denominada *perspectiva endógena* que persigue cambios en los fundamentos teóricos del desarrollo. La visión del desarrollo endógeno se basa en la necesidad de delinear una política de creación de recursos y capacidades específicas a escala territorial con énfasis en los procesos de tipo *bottom up* (desde abajo hacia arriba). El fortalecimiento del sistema de convergencia de la proximidad se expresa en la capacidad de los gobiernos locales o regionales de liderar y orientar estratégicamente la convergencia entre los diferentes niveles a partir de una planificación estratégica territorial y al desarrollo de las capacidades locales y responsabilidades públicas. Para Brenner (1999; 2004), podría decirse que la desnacionalización de la economía y la consiguiente reconfiguración de las jerarquías urbanas no eliminan el rol del Estado como forma de territorialización de capital, sino que lo que produce es una desnacionalización de su estructura, privilegiando los niveles de regulación y de circulación de capital subnacionales y supranacionales.

La creciente importancia de ciudades y regiones como nivel de consolidación de diferentes intereses ha estimulado el estudio de las formas y los mecanismos de articulación territorial, entendida esta en términos de la estructuración de actores, grupos e instituciones a favor del desarrollo. Este debate ha sido receptado de manera más amplia en los constructos de la gobernanza, en términos más generales, y de la gobernanza urbana (Jessop, 1995; Le Gales, 1998) en términos más específicos. La gobernanza de los sistemas urbanos desde la articulación en forma de red, es entendida como una *regulación territorializada* de la que participa el conjunto de la sociedad civil a partir de sus representantes y grupos de interés sociales, por lo cual resulta fundamental la generación de diferentes espacios de participación y consulta de los diferentes actores como, por ejemplo, los presupuestos participativos. Por su parte, en términos económicos, las autoridades locales actúan crecientemente como *entrepreneurial agents* al mejoramiento de las ventajas locales, las capacidades productivas y la generación de cadenas de valor en sus jurisdicciones territoriales como nodos competitivos de la economía global, a través de distintas estrategias como el marketing territorial, las alianzas público-privadas, la acción reticular, la planificación estratégica y la cooperación interinstitucional.

El marketing territorial es una de las estrategias de acción exterior de las entidades subestatales más utilizada para la construcción del desarrollo local. Desde esta perspectiva, la difusión de la paradiplomacia es uno de los aspectos del proceso de *rescaling*, o sea de una reconfiguración de la jerarquía del espacio geográfico fundada sobre las estructuras sociales e institucionales de un determinado sistema (Brenner, 2004). Siguiendo a este autor, el proceso de *rescaling* no implica una erosión o reducción del papel del Estado, sino más bien la definición por el Estado de una forma nueva “más policéntrica, multiescalar y no isomorfa” (Brenner, 2004, p. 24).

Desde la perspectiva de la integración regional

En el estudio de los procesos de integración regional se ha encontrado un espacio propicio para la consideración de la dinámica de las unidades subnacionales, probablemente la mayor parte de los estudios realizados se puedan enmarcar dentro de esta corriente. Para Fulvio Attinà (2003, p. 35): “el sistema mundial contemporáneo es el primer sistema internacional que conoce procesos de organización política a nivel macro-sistémico y a nivel micro-sistémico o regional”. Están surgiendo así nuevas formas de gobernanza multinivel que revelan el vínculo estructural existente entre el regionalismo subnacional y el nuevo regionalismo supranacional.

La integración económica en el marco de la globalización sería prueba del inicio de un cambio en el sistema de Westfalia basado en la voluntad y soberanía estatal rígidas⁸, por otro basado en nuevos Estados comerciales o virtuales (Roscance, 1986, 1996-1997); en nuevas lealtades y centros de poder como las regiones (Ohmae, 1997); con nuevas problemáticas (Zacher, 1992); con distintos niveles de voluntad decisoria que pueden plasmarse en una nueva estructura supranacional superpuesta (Strange, 1993) que puede llegar a constituirse en una suerte de neomedievalismo (Marks, 1997); o con organismos intermedios que se interponen entre los individuos y la globalidad. Aunque el Estado-Nación conserva la primacía, ya no es el actor único y hegemónico en las relaciones internacionales; comienzan así a tomar fuerza nuevas instancias territoriales, de nivel supranacional y subestatal, que poco a poco van logrando un rol propio

8 Según Mostov (2008), la soberanía nacional tiene que ver con la jurisdicción del territorio y las fronteras del Estado-nación y el derecho a elaborar leyes, incluyendo el derecho a determinar quién tiene la ciudadanía y quién entra en el país. Este aspecto de la soberanía (dimensión externa) constituye el fundamento que hace posible pertenecer a las organizaciones internacionales y participar en el sistema interestatal. El reconocimiento de la soberanía de un Estado-nación implica reconocer la inviolabilidad de sus fronteras y la autoridad última sobre lo que ocurre dentro de dichas fronteras. Esta noción de soberanía exterior (en tanto que relación con otros Estados e instituciones internacionales) parte de la base del concepto de “fronteras duras” (*hard borders*) (Milani y Ribeiro, 2010).

en el escenario internacional. Algunos autores han hablado de la superación del modelo westfaliano (Berenzin, 2003) y otros se han animado a identificar el escenario internacional como *postwestfaliano* (Vigevani y Wanderley, 2004).

Para Rosecrance (1986, p. 213): “Uno de los hechos más sorprendentes de la evolución histórica durante los últimos doscientos años ha sido la persistente y anacrónica influencia del sistema territorialista westfaliano a pesar de que el Estado territorial ha dejado de retener la soberanía en un sentido práctico. Aquella concepción, en la que cada unidad estatal actuaba como un átomo aislado, autosuficiente y autónomo, ha estado ligada a la historia reciente, pero no es probable que pueda mantenerse durante mucho más tiempo”. El Estado-Nación ya no monopoliza la actividad de gobierno, dado que su soberanía se ha erosionado relativamente hacia lo alto y hacia lo bajo, ha tomado cuerpo en nuevas instituciones y en nuevas políticas públicas alojadas en diferentes niveles decisionales. En general, los niveles de organización y de decisión se han multiplicado y desarrollado en un sentido “horizontal” y con la forma de trabajo en “red”, hasta llegar a difundirse la idea de un “Estado red”. En palabras de Castells (1998, p. 11): “el Estado red se caracteriza por compartir la autoridad (o sea la capacidad institucional de imponer una decisión) a lo largo de una red de instituciones. Una red, por definición, no tiene centro, sino nodos, de diferentes dimensiones y con relaciones inter-nodales que son frecuentemente asimétricas. Pero, en último término, todos los nodos son necesarios para la existencia de la red. El Estado red es el Estado de la era de la información, la forma política que permite la gestión cotidiana de la tensión entre lo local y lo global”.

Inspiradas en la experiencia europea, las teorías iniciales de la integración centraron su interés en las motivaciones que animaban a los Estados nacionales a transitar un proceso de integración regional, así como las formas y esquemas que este podía adoptar. El neofuncionalismo permitió ampliar el espectro de análisis al introducir una concepción pluralista de la sociedad, constituida por intereses en competencia que coexisten por medio de arreglos institucionales, dando así relativo reconocimiento a las dinámicas de tipo *top-down* (de arriba hacia abajo) y *bottom-up* (de abajo hacia arriba) al interior de los procesos de integración regional. Al reconocer una multiplicidad de intereses, el neofuncionalismo contribuye con el entendimiento de cómo se posicionan los gobiernos subnacionales en la dinámica de la integración.

Visto que la decisión de participar en un proceso de integración regional recae exclusivamente dentro de la potestad del Estado nacional, los gobiernos subnacionales pronto concentraron su esfuerzo en la construcción de diferentes formas de influencia, formales e informales, que –en algunos casos– logran sintetizarse en canales institucionales en donde vienen receptados sus intere-

ses y objetivos (Martín López y Oddone, 2010). Los estudios sobre la vinculación entre la política interna y los procesos de toma de decisiones comunitarios (Bulmer, 1993) también contribuyeron con la representación de las fuentes domésticas como grupos de interés, cuerpos parlamentarios, partidos políticos y gobiernos subnacionales; fortaleciendo la atención en el *policy-making*, a partir de sus actores, niveles de autoridad y resultados. La capacidad de gobernanza no estaría basada en un núcleo fuerte y claramente definido de instituciones colocadas en un territorio, sino a través de procesos y actividades políticas que emanan de la integración entre diversos sujetos y a distintos niveles. A consecuencia de estos estudios, el enfoque de la gobernanza que se impuso al analizar el proceso europeo, se fue rápidamente trasladando a otros procesos de integración con particular énfasis en el MERCOSUR, en la Comunidad Andina de Naciones y en el Sistema de la Integración Centroamericana, principalmente, en donde muchos trabajos discurren sobre el isomorfismo institucional y las posibilidades de adaptación del andamiaje institucional europeo a otros contextos regionales.

La preocupación por la gobernanza profundizó el papel de las instituciones europeas tanto en aspectos del derecho comunitario como en las estructuras políticas y en las motivaciones de los actores, alentando el desarrollo de perspectivas neoinstitucionalitas como las de Majone (1993). Bulmer (1993, p. 351) se preguntaba acerca de: “¿Cuál es la mejor forma de analizar la gobernanza de la Unión Europea? ¿Cuáles son las características de los procesos políticos asociados a las diferentes actividades que desarrolla la Unión Europea? ¿Cuáles son los atributos fundamentales de sus políticas colectivas? ¿O son políticas individuales caracterizadas por la lógica de políticas particulares más allá de la dinámica unificadora de la Unión Europea?”. En un reciente texto, Giandomenico Majone (2013) ha planteado la importancia de la cooperación interestatal-interestados según el autor- para fortalecer los procesos de integración regional toda vez que se diseñan estructuras óptimas de gobierno para cada nivel de integración que se vaya construyendo (Majone, 2013). La importancia que este enfoque ha cobrado para el análisis de los sistemas relacionales, particularmente a partir de la gobernanza multinivel, ha justificado su análisis como una perspectiva propia en el estudio de las relaciones internacionales subnacionales.

Desde la perspectiva de la gobernanza

El enfoque de la gobernanza ha tendido a reforzar la interpretación de que los Estados nacionales ya no tienen el monopolio sobre los temas globales sino que los comparten con otros actores creando un sistema relacional más complejo, pero menos rígido y jerárquico. Este sistema crea oportunidades y tensiones

entre los diferentes actores intervinientes. El enfoque de la gobernanza permite retratar un panorama en el que los Estados, y sus niveles de gobierno, aparecen como insuficientes para dirigir a la sociedad, y en el que los sectores social, económico y cívico entran en escena con más fuerza que antes, ya que se asuma que esta realidad refleja el debilitamiento del Estado y el fortalecimiento de la sociedad, hay un cambio en los papeles y funciones correspondientes (Aguilar, 2006). La gobernanza, en un sentido amplio, implica “la asignación autoritaria de recursos y el ejercicio del control y la coordinación, en donde los actores gubernamentales no son necesariamente los únicos participantes ni los más importantes” (Bulkeley, 2005, p. 877). Una gobernanza efectiva requiere establecer un marco ampliamente aceptado que permita institucionalizar la interacción entre grupos interesados, negociar los intereses contrapuestos y mitigar los conflictos, para determinar así la forma en que se llevarán a cabo la toma de decisiones y los acuerdos para el ejercicio del poder (Brenner, 2010). Esta fragmentación de las decisiones e intereses, influenciada por los estudios burocráticos y organizacionales, ha contribuido con el desarrollo de una serie de estudios que fortalecen el papel de la paradiplomacia.

El vocablo gobernanza deriva del griego antiguo y fue usado en el ámbito de la navegación como la acción de guiar las embarcaciones. Desde su ingreso a las relaciones internacionales (Rosenau y Czempiel, 2000), se lo ha utilizado de múltiples maneras, pero inicialmente “para diferenciar el proceso de gobernanza del de gobierno o de la gobernabilidad, es decir, en relación con aquellas acciones que requieren una legitimación institucional de tipo formal, organizaciones jerárquicas y en presencia del Estado” (Rosenau, 2000, p. 15). La gobernanza se refiere a la interacción entre el Estado en sus múltiples niveles y la sociedad (local o transnacional) y sus múltiples formas de coordinación para hacer posible una acción pública. Para Benz y Eberlein (1998; 1999), la gobernanza consiste en la dirección y coordinación de actores interdependientes basadas en sistemas diferentes de reglas institucionalizadas. Con la gobernanza se alude así a un nuevo estilo de gobernar, una modalidad de coordinación no jerárquica, caracterizada por un mayor grado de cooperación, interacción y toma de decisiones entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes público-privadas, locales, nacionales o internacionales.

Como han sostenido una grupo de daneses:

La transición de una teoría del gobierno a una teoría de la gobernanza implica una visión más procesal de la política y el Estado: la asunción de una estructura jerárquica capaz de generar una visión panóptica de la sociedad, algo implícito que en la perspectiva del gobierno es abandonado. La “gobernanza” desafía las definiciones simples, pero indica la aparición de un

mundo político más plural, el rol declinante del Estado-Nación y una más compleja serie de problemas sociales. La sociedad es vista como una red de unidades de negociación, la composición de las cuales varía según su posición en la estructura de poder, en un cierto plazo y a través de diferentes temas. Desde la perspectiva del gobierno, la estructura lógica es presupuesta: así, en esta línea de pensamiento, es relativamente posible identificar distinciones y conexiones, implicaciones y derivaciones entre las políticas y los programas. Desde el punto de vista de la “gobernanza” el proceso político debe constantemente negociar lógicas y racionalidades. (Salskov-Iversen, Krause Hansen y Bislev, 1999, p. 5-6)

Para Aguilar (2006), la gobernanza se muestra como un proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. El resultado de la gobernanza puede ser la creación o no de instituciones formales, pero lo importante es que la sociedad se sienta conforme con el resultado alcanzado en las diferentes negociaciones; y que, mediante procesos participativos, aprenda a gobernarse, pasando de una “rígida” estructura de *government* a una más “flexible” estructura de *governance*; estructura que se ha visto fortalecida a partir de los procesos de descentralización en curso en diferentes países. De esta manera, hay una suerte de relocalización y desagregación de la autoridad gubernamental hacia otros niveles en una dimensión vertical y otra horizontal, por lo que algunos hablan de gobernanza horizontal⁹ y gobernanza vertical¹⁰. En ambos niveles de gobernanza, los gobiernos locales cuentan con un papel fundamental dada su cercanía con la ciudadanía. En la dimensión vertical, se caracterizan por ser el nivel de origen (demandas hacia estructuras superiores como las provinciales o nacionales) o de destino (ofertas de estructuras superiores como programas nacionales o provinciales e incluso internacionales) de políticas públicas. En la dimensión horizontal, por contar con la responsabilidad de representar a todos los sectores ciudadanos y de estimular su participación y compromiso, se constituye en una administración local permeable y sensible a las demandas ciudadanas.

Dada esta importancia de los gobiernos locales y de la articulación multi-escalar que en general tiene la gobernanza, tanto en los distintos órdenes como sobre diferentes ejes temáticos, las elaboraciones teóricas han permitido construir el concepto de gobernanza local entendida como: “la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local, que implica un cambio de

9 Para referir la participación social de las comunidades en los procesos de toma de decisiones.

10 Para entender la articulación de los distintos niveles de gobierno, sus vínculos institucionales hacia arriba y hacia abajo, en el proceso decisional.

paradigma en las relaciones entre los diferentes actores, organizaciones públicas y privadas y entre los ciudadanos y esas organizaciones” (Salvador, 2011, p. 44).

La necesidad de fortalecer las capacidades proyectuales y de gestión de los actores locales hacen del diseño de cursos de formación y capacitación así como de estrategias de “aprender haciendo” (*learning by doing*) un catalizador importante de las demandas socioterritoriales, a la vez que se arraigan las capacidades locales a través de la formación de recursos humanos municipales. Siguiendo a Aguilar (2006), este cambio es fundamental, pues a la sociedad no se le atribuían capacidades para que pudiera hacer aportes relevantes para su propio direccionamiento, para definir sus objetivos y realizarlos, ni mucho menos para autogobernarse, por lo que estaba destinada a ser dirigida y administrada por el gobierno. La gobernanza es una nueva forma de analizar los problemas “en sociedad”, es decir, se contruye a partir de “la manera en que una sociedad construye y clasifica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Thoenig, 1997, p. 28); dichas soluciones deben encaminarse a un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico (Midgley, 1995). Se trata de un “concepto útil para una mejor comprensión de la realidad” (Hufty, Báscolo y Bazzini, 2006) y, consecuentemente, un concepto para promover la acción de los actores sociales en el cambio de la realidad. Como nuevo modo de gobernar, “la gobernanza destaca la naturaleza de la colaboración de los actores de la sociedad para encaminar mejor la atención de los problemas públicos, así como el cumplimiento de los objetivos y metas del espacio de lo público” (Aguilar, 2006, p. 119).

El enfoque de gobernanza facilitó una ampliación de los contenidos temáticos, de las escalas y los actores, incluidos los gobiernos subnacionales. Los que se inscriben dentro de la perspectiva de gobernanza multinivel entienden, por ejemplo, que la Unión Europea es el resultado de la interacción de múltiples actores en distintos niveles: supranacional, nacional y subnacional que no están necesariamente ordenados jerárquicamente como sucedía en las relaciones intergubernamentales más tradicionales.

Tres supuestos podrían sintetizar la operatoria de la gobernanza europea: 1) la competencia en la toma de decisiones es compartida por los actores de los tres niveles; 2) los actores y lugares de la toma de decisiones no están ordenados jerárquicamente y 3) los procedimientos son por consenso (no necesariamente mayoritarios ni por unanimidad) y, por ende, requieren de un proceso de negociación continua y amplia (Kaiser, 2005).

Debido a su estructura policéntrica, la gobernanza europea no puede ser resultado de decisiones autoritativas sino de acuerdos consensuados. La UE ha sido analizada como un sistema de negociación orientado hacia la solución de problemas, un sistema de gobernanza reticular (*network governance*) que coordina una multiplicidad de actores –públicos y privados– y aproxima intereses diversos que logran sintetizarse en estrategias de tipo cooperativas. La gobernanza reticular fue desarrollada como un modelo de intermediación de grupos de interés en la política doméstica o comunitaria. “La gobernanza consiste en gestionar redes” (Rhodes, 1997, p. 52); y los gobiernos subnacionales constituyen los nodos que fortalecen la densidad relacional. El modo de hacer política (*policy making*) comunitario se mueve desde las negociaciones nacionales entre actores dotados de responsabilidad territorial, hacia negociaciones en arenas transnacionales. Es a partir de la constatación de que los sistemas políticos nacionales son penetrados por la dinámica supranacional europeísta que se introdujo el concepto de *europeización* de las políticas públicas.

Las modificaciones, en términos de actores, competencias, escalas, agendas y funciones en el marco de procesos cooperativos, propuestas por la gobernanza, ocupan un lugar central en las reflexiones teóricas vinculadas a los gobiernos subnacionales y la paradiplomacia.

La gobernanza, generalmente, se expresa a través de redes de políticas públicas que permiten, o deberían permitir, una participación pluralista, aunque no igualitaria respondiendo a distintos criterios de representatividad. Las instituciones lo hacen en función de los intereses generales y los demás actores, de sus respectivos intereses particulares, sectoriales o difusos. La gobernanza es sinónimo de gestión de procesos complejos y esto conlleva enormes implicaciones para las instituciones públicas que tienen que aprender a gestionar dicha complejidad. Se trata pues de un proceso lento, complicado y contradictorio de aprendizaje porque debe servir para mejorar y aumentar, precisamente, las capacidades sociales. (Morata, 2011, p. 37)

Las comunidades de aprendizaje locales y las consecuentes modificaciones de las capacidades sociales producto de los sistemas de gobernanza multinivel están generando el surgimiento de nuevas territorialidades. Nueva territorialidad que tendrá sentido, si se estructura a partir de un nivel de cohesión social que facilite la integración de actores, agendas, políticas y medios financieros para la sostenibilidad del desarrollo regional. Nueva territorialidad que encuentra su razón de ser en los enfoques funcionalistas que caracterizan el accionar internacional de las unidades subnacionales y sus aportes a los sistemas de gobernanza.

La formulación e implementación de las políticas públicas implican cada vez más diferentes agencias y niveles de gobierno y múltiples interacciones entre

las autoridades públicas y las organizaciones privadas. La diferenciación funcional y territorial ha producido sistemas de decisión en los que la capacidad de los gobiernos para resolver problemas se ha desagregado en una colección de subsistemas limitados en tareas, competencias y recursos, y en los que los participantes relativamente independientes poseen diferentes pedazos de información, representan diferentes intereses y siguen cursos de acción separados y potencialmente contrapuesto (Aguilar, 2010).

En ambas dimensiones de la gobernanza, los gobiernos subnacionales y particularmente locales cuentan con un papel fundamental dada su cercanía con el ciudadano y la ciudadana. En la dimensión vertical, se caracterizan por ser el nivel de origen (demandas hacia estructuras superiores como las provinciales o nacionales) o de destino (ofertas de estructuras superiores como programas nacionales o provinciales e incluso internacionales) de políticas públicas. En la dimensión horizontal, por contar con la responsabilidad de representar a todos los sectores ciudadanos y de estimular su participación y compromiso, se constituyen en una administración local permeable y sensible a las demandas ciudadanas. Resulta fundamental, para el mantenimiento de las estructuras de gobernanza, el desarrollo de capacidades entendidas como recursos técnicos y financieros, pues, como demuestra la experiencia de procesos isomórficos, la mutación, imitación o modificación no garantiza la permanencia de las estructuras más exitosas. Es posible entrar en procesos de imitación continua, altamente costosos, que no logran sostenerse en el tiempo por falta de arraigo de las capacidades locales.

En términos del desarrollo de capacidades, en aquellos casos en los que los gobiernos subnacionales pudieron contar con recursos humanos y de conocimiento apto y propicio para una buena gestión pública, el isomorfismo o imitación originaria ha ido evolucionando paulatinamente hacia arreglos institucionales estables, permanentes y con mayores facultades. En los casos donde los recursos referidos no han estado disponibles, o se han usado sobre bases temporales limitadas (una generación de políticos, un grupo partidista, etcétera), el resultado ha sido la aparición de fenómenos de *decoupling*, es decir, situaciones en las que las organizaciones muestran dos tipos de comportamiento y desempeño; uno que pretende ajustarse a los objetivos y características de la innovación o imitación adoptada, y otro que mantiene vigentes los criterios y valores de la etapa previa (Sosa López, 2014).

En síntesis, los sistemas de gobernanza multinivel constituyen una plataforma para la toma de decisiones consultivas o vinculantes que involucran una multiplicidad de actores públicos y privados independientes (e interdependientes) alojados en diferentes escalas territoriales en un proceso continuo de negocia-

ción, deliberación e implementación de estrategias compartidas. Esto tiende a modificar las competencias exclusivas rígidas o una jerarquía inamovible de autoridad política. Desde esta perspectiva, la gobernanza multinivel ofrecerá la estructura sobre la cual se construirá la matriz relacional del desarrollo, dado que se trata de “un sistema de negociación continua entre gobiernos ubicados en distintos niveles o escalas territoriales” (Marks, 1993, p. #) y como una gestión de procesos en la toma de decisiones donde se debería permitir la participación de múltiples actores a partir del aumento de sus capacidades sociales (Morata, 2011). Debido a esta importancia dada a los gobiernos locales y de la articulación multiescalar que tiene la gobernanza, tanto en los distintos órdenes como sobre diferentes ejes temáticos, las elaboraciones teóricas han permitido construir incluso un concepto de gobernanza local entendida como: “la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local, que implica un cambio de paradigma en las relaciones entre los diferentes actores, organizaciones públicas y privadas y entre los ciudadanos y esas organizaciones” (Salvador, 2011, p. 44).

Los procesos de paradiplomacia encuentran su basamento principal en una visión estratégica de los liderazgos subnacionales, ya sea el liderazgo de la autoridad política local o bien de algunos sectores de la comunidad; particularmente, organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la cohesión social de su territorio. Pero en la representación de los diversos sectores, las redes de paradiplomacia también juegan un papel determinante. En particular los sectores privado y social, pero aun el sector público encuentra en las redes informales y semi-formales un esquema de cooperación flexible y ágil para la toma de decisiones, situación que no siempre es así en caso de los mecanismos altamente formalizados de la cooperación. Sin embargo, en cualquier tipo de red es importante conocer cuál es el papel de cada actor en específico en un proceso multinivel (Barajas, 2013).

El valor agregado de la paradiplomacia y la generación de una comunidad epistémica

La paradiplomacia ha crecido, ya sea por fenómenos espontáneos surgidos desde los territorios o por fenómenos inducidos producto de las dinámicas de la cooperación internacional y, particularmente, producto de la cooperación internacional descentralizada. Además, encuentra un impulso fundamental en los procesos de integración regional, ya que a través de sus diferentes programas cada vez más se contempla la participación de los gobiernos subnacionales.

La multidimensionalidad de la agenda paradiplomática se condice con la multidimensionalidad característica de la innovación. Las articulaciones en forma de red permiten generar una suerte de especialización flexible sustentada por las comunidades de aprendizaje locales que permiten a las instituciones y actores locales dotarse de nuevas capacidades, tanto técnicas y financieras, como políticas. A modo de ejemplo, en la UE la paradiplomacia se ha convertido desde la década del noventa en un tema central de la política regional, ya que es sostenida financieramente en forma comunitaria. En consecuencia, las prácticas de paradiplomacia se han difundido por toda Europa, incluso en aquellos territorios que espontáneamente no las habían experimentado. De hecho, algunas experiencias de paradiplomacia han seguido un camino local-central-local que puede considerarse típico de cualquier política pública, en particular, de las políticas llevadas a cabo por actores locales se derivan procesos y experimentos que se exportan al nivel central, y luego, de nuevo pueden ser distribuidas a nivel local en un conjunto más amplio de territorios (Uitermark, 2005).

La agenda de investigación en materia de paradiplomacia puede ser considerada *todavía* una agenda incipiente de investigación teórica. Si bien en este artículo se han reconocido importantes esfuerzos por la delimitación y organización conceptual, resulta oportuno profundizar dichos análisis a escala nacional y regional en América Latina. Tal como sostuvo Luna Pont (2010), la bibliografía sobre paradiplomacia aparece más bien presentada en forma esquemática en el marco de trabajos e investigaciones que se centran en otros aspectos del análisis del sistema internacional; existen algunos trabajos donde se encuentran tratamientos pormenorizados desde perspectivas teóricas; pero pocos identifican y abordan en forma detallada lo que podrían considerarse las principales aproximaciones teóricas al tema. Al mismo tiempo, desde la perspectiva analítica mantenida, merece importante atención el papel que ha jugado la sociedad civil organizada en la potenciación y validación de la paradiplomacia, ya sea identificado diferentes grupos en la región, los que, sin ser espacios académicos, sostienen la paradiplomacia en términos operativos. Esta línea se encuentra especialmente ausente en América Latina, pues el vínculo entre paradiplomacia y sociedad civil no ha sido estudiado.

La existencia de cursos, diplomados y especializaciones en internacionalización de gobiernos locales no se ha traducido en una comunidad epistémica permanente que, de manera estable, se dedique al análisis de estos temas centrados en las dinámicas subnacionales de internacionalización.

“Debido a su reconocimiento y a su capacidad para influir en los tomadores de decisiones, las comunidades epistémicas se constituyen en una suerte de fuerza motor, e impulsor y conductor de propuestas” (Caballero, 2009, p. 13). La pa-

radiplomacia puede convertirse en una acción transversal del quehacer local, auxiliando o apoyando las múltiples áreas de gobierno; al mismo tiempo que la agenda de las fronteras ofrece grandes posibilidades de innovación territorial para la creación de una agenda transnacional del desarrollo que pueda ‘territorializar’ objetivos concretos y la construcción de bienes públicos regionales. Quizás falte todavía esa voz “consensuada y relativamente homogénea”. Desde esta perspectiva, la consolidación de una comunidad epistémica “paradiplomática” en América Latina se logrará cuando el grupo de personas expertas que la conforme, por su reconocido prestigio científico-académico –quizás como se observa en la experiencia europea–, incida y motive una toma de decisiones en el ámbito político que permita el reconocimiento de sus virtudes, recordando que: “los epistemes no crean uniformidad de un grupo o comunidad, pero organizan sus diferencias alrededor de un omnipresente entendimiento de la realidad. ... Sin embargo, por episteme no nos referimos a un mero imaginario social, sino que los epistemes son disposiciones sociales (que ordenan el entendimiento y el discurso colectivo), las cuales hacen que el mundo tenga sentido” (Adler y Bernstein, 2005, p. 296).

Conclusiones: ¿Hacia dónde va la paradiplomacia?

Los gobiernos subnacionales han aumentado su participación en el escenario internacional a partir del desarrollo de estrategias paradiplomáticas, fundamentalmente desde el final de la Guerra Fría. Los procesos de integración regional han brindado motivaciones específicas para el involucramiento y la participación internacional de las unidades subnacionales. La integración regional y el desarrollo de una gobernanza multinivel estimulan un papel creciente de la paradiplomacia como mecanismo específico de articulación de intereses trans-locales, especialmente en las zonas de frontera.

La paradiplomacia tiene perfiles diferentes, dependiendo de la política exterior de cada Estado. Aún hoy, los gobiernos nacionales pueden facilitar o frenar las experiencias de paradiplomacia. La política externa permanece como un tema de competencia nacional, la que puede incentivar o limitar la proyección internacional de sus gobiernos subnacionales. Vale la pena discutir los contenidos y alcances de la paradiplomacia en los países. Desde muchas cancillerías sigue observándose una relativa reticencia hacia las “expresiones subnacionales”.

En algunos países, la experiencia en materia de paradiplomacia ha generado “trayectorias de cooperación” que han permitido a las instituciones y actores locales dotarse de nuevas capacidades, tanto técnicas y financieras como polí-

ticas. Visto que las instituciones tienden a moldearse siguiendo instituciones similares, que se desempeñan en su mismo campo de acción o que son percibidas como legítimas o exitosas (Di Maggio y Powell, 1983), el isomorfismo institucional ha sido una característica fundamental en la paradiplomacia. La inexistencia de una única institucionalidad para el desarrollo de la paradiplomacia implica que su diseño dependerá de la capacidad de concertación de las autoridades locales y agentes privados, los recursos disponibles, la acumulación de otras experiencias y la posibilidad de imitar estructuras parecidas. Tal como sostiene Sosa López (2014, p. 118): “la historia reciente de los marcos de actuación subnacionales se puede describir empleando el concepto de isomorfismo institucional”.

Al mismo tiempo que entre las unidades subnacionales se pueden identificar procesos de isomorfismo institucional a partir de la reproducción y apropiación de una serie de características por parte de los diferentes gobiernos locales y regionales, es necesario observar también la generación de mecanismos de *policy transfer* a partir de la puesta en valor de experiencias subnacionales que han sido exitosas, cuya práctica o metodología de actuación es reapropiada por el gobierno central o alguna institución producto del proceso de integración regional para luego reproducirla, o al menos proponerla, en otros contextos territoriales. Si bien el isomorfismo institucional y el *policy transfer* son dos mecanismos independientes y diferenciados, no necesariamente vinculados, en los últimos años se ha podido constatar que mientras el primero tiende a hacerse efectivo de manera transversal a escala horizontal, el segundo permite una difusión horizontal a partir de la verticalidad, es decir, a partir de la valoración y apropiación de una práctica de éxito que ahora se difunde desde lo alto o una estructura *ut supra* como un componente que contribuye con un proceso de gobernanza multinivel. Por otro lado, ambos mecanismos se han vistos redimensionados por el sistema de cooperación internacional que tiende a capitalizar prácticas exitosas y difundirlas en otros contextos como lecciones aprendidas.

Sin embargo, como ha sostenido Romero (2004, p. 30): “lo cierto es que la dinámica generada por la actividad internacional de los gobiernos no centrales induce a una reflexión sobre sus límites y posibilidades. Las restricciones más comúnmente invocadas son de naturaleza jurídica y atañen tanto al hecho que los gobiernos subestatales no son reconocidos como miembros plenos de derecho internacional (aunque actúen en él)”. Pero cierto es también que los Estados nacionales pueden reconocerles, jurídicamente, a las unidades subnacionales, su capacidad para llevar a cabo relaciones con el exterior en el campo de las *low politics* o bien ser tolerantes de sus prácticas transnacionales en temas relacionados con la cooperación económica, técnica, cultural, educativa o tecnológica, entre otras cuestiones. Se da, así, una situación en la cual se observa “una

creciente autonomía en el plano internacional de las unidades subnacionales sin que sea necesario poner en duda la legalidad constitucional de esas autonomías” (Kugelmas y Branco, 2005, p. 179).

Haciendo propia las perspectivas de Adler y Haas (1992), Hass (1992) y Adler (2005), la paradiplomacia en América Latina se encuentra en un momento clave en cuanto a su difusión, en la medida en que las ideas y recomendaciones traspasan las fronteras y se expanden por las comunidades académicas a través de congresos, seminarios, publicaciones o reuniones técnicas, así como en menor medida se han introducido en instituciones y partidos políticos, dado que ya se ha logrado enmarcar el ámbito de la controversia política que despertó inicialmente, definir los intereses del Estado y fijar ciertos criterios analíticos sobre lo que se entiende por paradiplomacia. Sin embargo, falta potenciar, a nivel latinoamericano, la selección de políticas para “crear agendas” y llegar a la persistencia de la aplicación de esas políticas (Adler y Haas, 1992; Caballero, 2009) que se produce por medio de la internacionalización de prácticas y la socialización por medio de mecanismos de *policy transfer*. Todavía es necesario trabajar en el fortalecimiento de capacidades locales, proyectuales y de gestión, para que la paradiplomacia brinde sus frutos en la región. Las asimetrías interterritoriales entre zonas urbanas y rurales, municipios grandes y pequeños, competencias transferidas y retenidas por los Estados nación, enmarcan un panorama en el cual habrá que seguir revisando la utilidad de la paradiplomacia. Sin lugar a dudas, esto podrá generar una serie de modificaciones jurídicas en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos, cuestión todavía muy poco analizada por la academia.

Referencias

- Adler, Emanuel. (2005). *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundation of International Relations*. New York: Routledge.
- Adler, Emanuel y Bernstein, Steven. (2005). Knowledge in power: the epistemic construction of global governance; En *Power in Global Governance* (pp. 294-318). Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler, Emanuel y Haas Peter. (1992). Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, 46(1), 367-390.
- Aguilar, Luis Fernando. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Aguilar, Luis Fernando. (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- Alburquerque, Francisco. (1995). *Espacio, territorio y desarrollo económico local*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- Aldecoa Luzarraga, Francisco y Keating, Michael. (2001). *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.
- Alger, Chadwick. (1977). The impact of Cities on International System. *Eukistics*, 44(264), 243-253.
- Asociación de Regiones Fronterizas Europeas. (2008). Cooperation between European Borders Regions. *Review and Perspectives*. Baden-Baden, Nomos y ARFE.
- Beck, Ulrich. (1997). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Benz, Arthur y Eberlein, Burkard. (1998). Regions in European governance: the logic of multi level interaction. *Working Paper RSC*, 98(31).
- Benz, Arthur y Eberlein, Burkard. (1999). The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 2, 329-348.
- Berenzin, Mabel. (2003). Territory, Emotion and Identity: Spatial Recalibration in a New Europe. En Mabel Berenzin y Martin Schain (Comps.), *Europe Without Borders. Remapping Territory, Citizenship, and Identity in a Transnational Age* (pp. 1-30). Maryland: Johns Hopkins University Press.

- Bonomi, Aldo. (2004). La città infinita: forma glocal del mettersi in mezzo tra flussi e luoghi. En Franciscu Sedda (Comp.), *Glocal: Sul presente a venire* (pp. 71-94). Roma: Luca Sossella Editore.
- Brenner, Ludger. (2010). Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las áreas naturales protegidas mexicanas. *Revista Mexicana de Sociología*, 72(2), 283-310.
- Brenner, Neil. (1999). Globalisation as re-territorialisation: the re-escalating of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 36, 431-451.
- Brenner, Neil. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Bulkeley, Harriet. (2005). Reconfiguring Environmental governance: Towards a Politics of scale and Networks. *Political Geography, Estados Unidos*, 24(8), 875-902.
- Bulmer, Simon. (1993). Domestic politics and European community policy-making. *Journal of Common Market Studies*, 21, 349-364.
- Caballero, Sergio. (2009). Comunidades epistémicas en el proceso de integración regional sudamericana. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 4(8), 11-26.
- Calzada, Igor y Björk, Fredrik. (2014). Cross Border City-Regions Beyond Nation-States: Basque & Oresund Comparative Cases. En *Regional Studies Association European Conference - Diverse Regions: Building Resilient Communities and Territories*. Izmir.
- Castells, Manuel. (1998). ¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la Información. En *Seminario Sociedad y Reforma del Estado*. São Paulo, Ministerio de Administração Federal e Reforma do Estado, Republica Federativa do Brasil.
- Ciccolella, Pablo. (1997). Redefinición de fronteras, territorios y mercados en el marco del capitalismo de bloques. En Iára Castello, Mirian Koch, Otero Oliveira, Neiva Schäffer y Tânia Strohaecker (Orgs.). *Fronteiras na América Latina*. Porto Alegre, UFRGS.
- Cornago, Noé. (2001). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: Dimensiones de conflicto y cooperación. En Aldecoa, Francisco y Keating, Michael (Eds.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.
- Cornago, Noé. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: Aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En Luis

- Maira (Ed.). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Costas, Constantinou y Der Derian, James. (2010). Sustaining global hope: Sovereignty, power, and the transformation of diplomacy. En Costas, Constantinou y Der Derian, James (Eds.), *Sustainable diplomacies* (pp. 1-24). Houndmills, Palgrave.
- Di Maggio, Paul y Powell, Walter. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Duchacek Ivo. (1986). *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*. London: Westview Press.
- Duchacek, Ivo. (1970). *Comparative Federalism: the territorial dimension of politics*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Duchacek, Ivo. Latouche, Daniel y Stevenson, Garth. (1988). *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press.
- Evans, Peter, Jacobson, Harold y Putnam Robert (Eds.). (1993). *Double edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley: University of California Press.
- Ferguson, Yale y Mansbach, Richard. (1996). Political Space and westphalian status in a world of politics: beyond inside/outside. *Global Governance*, 2, 261-287.
- Fujita, Masahisa, Krugman, Paul y Venables, Anthony. (1999). *The spatial economy: cities, regions and international trade*. Cambridge: MIT Press.
- García Segura, Caterina. (1993). La evolución del concepto de actor internacional en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers: Revista de Sociología*, 41, 13-31.
- García Segura, Caterina. (1992). *La presència de les entitats polítiques subestatals a les Relacions Internacionals*. Barcelona: UAB.
- Giddens, Anthony. (2000). *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Gourevitch, Peter. (1996). La segunda imagen invertida: Los orígenes internacionales de las políticas domésticas. En Gil, Olga y Sanz, Luis (Comps.). *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*, (pp. 21-68). Madrid: Zona Abierta.

- Harvey, David. (2010). La ciudad neoliberal. En Alfie, Miriam, Azuara, Iván, Bueno, Carmen, Pérez Negrete, Margarita y Tamayo, Sergio (Coords.), *Sistema mundial y nuevas geografías*. México: UAM.
- Haas, Peter. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Hufty, Marc, Báscolo, Ernesto y Bazzani, Roberto. (2006). Gobernanza en salud: Un aporte conceptual y analítico para la investigación. *Cad. Saúde Pública*, 22, 35-45.
- Jessop, Bob. (2002). The Political Economy of Scale. En Markus Pekermann, y Ngai-Ling Sum (Eds.), *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jessop, Bob. (1995). The regulation approach, governance and post-Fordism: Alternative perspectives on economic and political change? *Economy and Society*, 24(3), 307-333.
- Kaiser, Karl. (1969). Transnationale Politik: Zu einer Theorie multinationaler Politik. En Czempel, Ernest Otto (Hrsg.), *Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik*. Köln, Westdeutscher Verlag.
- Kaiser, Robert. (2005). Sub-state governments in International arenas: Paradiplomacy and multi-level governance in Europe and North America. En Lachapelle, Guy y Paquin, Stéphane (Eds.), *Mastering Globalization. New sub-states' governance and strategies*. New York: Routledge.
- Kehoane, Robert y Nye, Joseph. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Kegley, Charles. (1987). Decision Regimes and the Comparative Study of Foreign Policy. En Herrmann, Charles, Kegely, Charles, y Rosenau, James (Eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen y Unwin.
- Krasner, Stephen. (2001). *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.
- Kugelmas, Eduardo y Branco, Marcello. (2005). Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. En Vigevani, Tullo y Wanderley, Luiz (Orgs.), *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul*. São Paulo: UNESP.
- Le Gales, Patrick. (1998). Regulations and governance in European cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(3), 482-506.
- Lecours, André. (2002). Paradiplomacy: Reflections on the foreign policy and international relations of regions. *International Negotiation*, 7, 91-114.

- Luna Pont, Mariana. (2010). Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las Relaciones Internacionales. En Martín López, Miguel y Oddone, Nahuel (Comps.). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada: UIM, AECID, SEGIB, INAP y OIDLES.
- MacCormick, Neil. (1993). Beyond the Sovereign State. *The Modern Law Review*, 56, 1-18.
- Majone, Giandomenico. (2013). Los procesos de integración económica en Europa y América: Los costos de transacción, la gobernanza y las relaciones intergubernamentales. En Barajas, Rosío y Aguilar, Luis (Coords.). *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas* (pp. 283-298). Tijuana: Colef.
- Majone, Giandomenico. (1993). The European Community between Social Policy and Social Regulation. *Journal of Common Market Studies*, 31(2), 153-170.
- Mansbach, Richard, Ferguson, Yale y Lampert, Donald. (1976). *The web of world politics. Non state actors in the global system*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Marks, Gary. (1993). Structural policy and Multi-level governance in the EC. En Cafruny, Alan y Rosenthal, Glenda (Eds.), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond* (pp. 391-409) Boulder: Lynne Rienner.
- Marks, Gary. (1997). An Initial Attempt to Explain Reallocation of Authority Among Regimes, With Particular Reference to Diffusion of Authority in European Integration and the Disintegration of the Carolingian Empire. *The Annual Meeting of American Political Science Association*. Washington D.C.: APSA.
- Martín López, Miguel Ángel y Oddone, Nahuel (Comps.). (2010). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada: UIM, AECID, SEGIB, INAP y OIDLES.
- Michelmann, Hans y Soldatos, Panayotis (Eds.). (1990). *Federalism in International Relations. The rol of subnational units*. Oxford: Clarendon Press.
- Midgley, James. (1995). *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. London: Sage.
- Milani, Carlos y Ribeiro, María Clotilde. (2010). Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: La elaboración del concepto de 'ges-

tión internacional local'. *Gespolitica(s)*, 1(1), 23-40.

- Morata, Francesc. (2011). Gobernanza multi-nivel entre democracia y eficacia. En Stavridis, Stelios, Cancela, Celso, Ponce, Carolina y Guardatti, Georgina (Coords.). *Gobernanza multi-nivel y multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina* (pp. 33-42) Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Nye, Joseph S. (2003). Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak. *Foreign Affairs en Español*, 3(3), 2-12.
- Ohmae, Kenichi. (1997). *El fin del Estado-Nación*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Paquin, Stephen. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: Peter Lang.
- Puchala, Donald y Fagan, Stuart. (1974). International Politics in the 1970: The Search for a Perspective. *International Organization*, 28, 247-266.
- Putnam, Robert. (1998). Diplomacy and domestic level: The logic of two levels game. *International Organization*, 42, 427-460.
- Rhodes, Robert. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. London: Open University Press.
- Robertson, Roland y White, Kathleen. (2004). La glocalizzazione rivisitata ed elaborata. En Sedda, Franciscu (Coord.), *Glocal: Sul presente a venire* (pp. 13-35). Roma: Luca Sossella Editore.
- Romero, María. (2004). Las ciudades en el sistema de cooperación internacional. La Cooperación descentralizada y el programa URBAL de la Comisión Europea. *Territorios*, 10-11, 229-242.
- Rosecrance, Richard. (1996-1997). El ascenso del Estado virtual: el territorio se vuelve obsoleto. *Doxa*, 16, 18-25.
- Rosecrance, Richard. (1986). *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rosenau, James y Czempiel, Ernest Otto (Eds.). (2000). *Governança Sem Governo - Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília: UNB.
- Rosenau, James. (2000). Governança, ordem e transformação na política mundial. En Rosenau, James y Czempiel, Ernest (Eds.), *Governança Sem Governo - Ordem e Transformação na Política Mundial* (pp. 11-46). Brasília: UNB.

- Ruggie, John. (1993). Territoriality and beyond: Problematizing modernity in international relations. *International Organization*, 41, 139-174.
- Russell, Roberto. (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: Una relación complementaria. En Maira, Luis (Ed.), *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 83-106). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Salskov-Iversen, Dorte, Krause Hansen, Hans y Bislev, Sven. (1999). *Governmentality, globalization and local practice: Transformations of a hegemonic discourse*. Copenhagen: Copenhagen Business School.
- Salvador, Mayte, (2011). Los retos de la gobernanza local en el Siglo XXI. En Stavridis, Stelios, Cancela Outeda, Celso, Ponce de León, Carolina y Guardati, Georgina (Coords.), *Gobernanza multi-nivel y multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina* (pp. 43-58). Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza.
- Sassen, Saskia. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Soldatos, Panayotis. (1993). Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World. En Brown, Douglas y Fry, Earl (Eds.), *States and Provinces in the International Economy* (pp. 65-91). Berkeley: Queen's University.
- Sosa López, José. (2014). Las capacidades de gestión municipal y el cambio climático: ¿Un problema de escala? En Oddone, Nahuel y Rodríguez Vázquez, Horacio (Coords.), *Municipios y cambio climático: Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental* (pp. 111-122). Granada: UIM, SEGIB, Instituto Mora, GLF y Paradiplomacia.org.
- Strange, Susan. (1993). La Economía Política de Europa. *América Latina Internacional*, 1(1), 42-58. Buenos Aires, FLACSO.
- Thoenig, Jean-Claude. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y política pública*, 6(1), 19-37.
- Uitermark, Justus. (2005). The genesis and evolution of urban policy: a confrontation of regulationist and governmentality approaches. *Political Geography*, 24(2), #-#.
- Van Klaveren, Alberto. (1984). El Análisis de la política exterior latinoamericana: Perspectivas teóricas. En Muñoz, Heraldo y Tulchin, Joseph (Comps.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos* (pp. 14-49). Buenos Aires: GEL.

- Velázquez, Rafael. 2005. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México, Plaza y Valdés,
- Vigevani, Tullo y Wanderley, Luiz (Orgs.). (2005). *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul*. São Paulo: UNESP.
- Waltz, Kenneth. (1954). *El hombre, el Estado y la guerra*. Buenos Aires: GEL.
- Watts, Ronald. 1999. *Comparing Federal Systems*. Ontario, Queen's University,
- Zacher, Mark. (1992). The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: implications for international order and governance. En Rosenau, James y Czempiel, Ernest Otto (Eds.), *Governance without government: Order in World Politics* (pp. 83-142). Cambridge: Cambridge University Press.